

推进中西部地区资源型 县域经济转型发展的思考

刘骁男

县域经济是国民经济和社会发展的基础，在全面建成小康社会进程中起着重要作用。对于我国中西部地区资源型县域经济而言，因其自身地理人文环境、自然资源禀赋、经济基础状况等方面的制约，加之受近年煤炭等资源价格波动的影响，经济发展面临着活力不够、基础不牢等困难和问题，亟待破解。

（一）中西部地区资源型县域经济的特点

自然环境方面，“地少、景美、矿藏富”。中西部地区富储资源的县域大多为山林、荒地、沟壑，可用建筑、工业土地面积小；耕地有限且受地形限制零星分布，农业生产条件一般，全年降雨量偏少，农田灌溉水源匮乏，很多地区基本处于“靠天吃饭”状态；得益于近年来保护生态、植树造林、退耕还林等工作，部分靠近河流、湖泊等自然条件较好的地区植被覆盖率高，山清水秀，生态良好，环境优美；煤、铁、石油等矿产资源储量较为丰富，中西部地区已探明的煤炭储量占全国的1/3以上，煤炭资源开发利用程度高。

人口人文方面，“人稀、路远、景观多”。中西部地区县域普遍人口密度较小，居住分散，由于生存气候环境、医疗卫生条件的差异，老龄化趋势与东部地区相比较慢，但受劳动力转移输出等因素影响，当地富余劳动力不多；城镇、村落之间距离远，联通道路以盘山公路、隧道、桥梁居多，虽然已基本实现公路“村村通”，但中长距离的交通运输

成本较高；有留存完整的历史文化遗产和丰富的红色资源，各类遗迹、纪念设施数量大、种类多、等级高，历史资源丰富，人文气息浓郁。

经济发展方面，“靠矿、倚农、结构单”。资源型县域经济自然以开采矿产资源为支撑。以煤炭为例，前几年在国内市场有效拉动下，涉煤企业经营效益大幅提升，地方财政收入连创新高，对县域经济发展起到了有力的推动作用。在适宜农作地区，群众沿袭精耕细作的农业生产习惯，传统农业、果业广泛存在。但总体而言，中西部的资源县域与东部沿海地区相比，经济结构以矿业为主，农业和其他工业发展滞后，第三产业正处在起步阶段，整体县域经济发展慢、水平低。如2014年，作为中西部地区产煤大县、“陕西十强县”位列第七的彬县完成生产总值约186亿元，地方财政收入约11亿元；而东部的江苏省启东市（县级市）生产总值约722亿元，地方财政收入约34亿元。

（二）中西部地区资源型县域经济面临的困境

当前，我国经济正处在“三期叠加”的特定阶段，经济发展步入新常态，中西部地区资源型县域经济发展面临着一系列新的挑战。

一是经济结构不完善，发展的可持续性堪忧。其一，资源型县域经济通常是粗放型增长方式，受资源要素、生态环境等条件制约，发展后劲不足。过分依赖资源性产业的单一经济结构，导致县

域经济基础不稳固，经济持续稳定发展面临着市场风险、安全生产风险等诸多不确定因素，一旦资源市场形势或支柱企业经营状况发生变化，县域经济就会受到较大影响。其二，对于中西部地区而言，农业仍是基础产业，是增加农民收入、维护农村稳定的根本所在。当前，中西部地区尤其是资源矿区的农村基础设施依然薄弱，基本公共服务水平比较低下；农村发展不平衡，在“美丽乡村”建设工作带动下，部分农村人居环境已有较大改善，但在公共财政未覆盖的区域仍旧存在“脏乱差”现象。农村老龄化、空心化程度比较严重，农业劳动力再生能力不足。其三，餐饮、旅游等第三产业近年来虽然逐步发展，但在大多数地方，由于支撑区域发展的生产性服务业与居民消费能力都在向大中城市集中，使本就乏力的县域服务业很难有所作为。

二是工业系统性弱，城镇发展带动力不强。没有围绕矿产资源形成有层次的产业体系，资源企业多从事单一的勘探开采业务，产出品是原矿产品，技术含量低，缺乏提纯、净化等资源深加工产业和能量转化、伴生资源再利用等延伸产业，产品附加值小。较大型的资源企业对采矿机械设备没有核心技术，缺乏自主知识产权，仅可以进行组装、维修等简单的生产性服务，没有机械制造能力。与工业情况类似，中西部县域的乡镇、村落间隔距离大，作为县域经济组成部分的乡镇经济对所辖村落几乎没有辐射带动能力，乡镇更多地是作为一级政府组织驻

地而存在,其作为村落连接点和区域市场载体的集中效应没有得到充分发挥。围绕农产品加工的延伸产业发展不足,由于思想保守、缺少带动项目、土地流转障碍等因素,农业规模化发展步伐缓慢。

三是财政负担重,收支矛盾日趋突出。一方面,自2012年以来,受煤炭等资源价格下跌的影响,资源产业增长乏力;而其他产业发展相对滞后,对税收贡献非常有限,致使资源型县域的财政收入下降较快。另一方面,近几年中央和省、市出台的财政增支政策增多,民生支出刚性越来越强,县域财政保工资、保社会稳定、保法定支出的压力越来越大。虽然资源型县域有一定的财力积累,中央对中西部地区的均衡性转移支付也逐年加大力度,因此尚不至于滑落到“吃饭财政”,但很多地方政府尚未确立“过紧日子”的观念。尤其是前些年财力充沛时所实施的县域内教育、就业、医疗、养老等方面“高福利”民生政策仍在延续,已经成为当地群众稳定的社会预期,轻易无法改变,这方面所造成的支出刚性需求压力日渐凸显。财政收支不平衡,还削弱了政府发挥财政资金“引子”作用、调控县域经济的能力,用于发展现代农业、改善农村基础设施的资金极为有限,延缓了城乡一体化发展进程。

(三)中西部地区资源型县域经济转型发展的建议

党的十八大提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路”。对中西部资源型县域经济而言,依托县域资源禀赋和发展特质提升工业化水平是实现其他“三化”的基础和动力,发展城镇化、信息化、农业现代化可以进一步推进整体的工业化。当前较为重要的是促进“工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调”,发挥资源优势、后发优势、特色优势,从单一资源型、城乡二元经济结构向多元型、城乡一体化的现代经济结构转型发展。

一是推动矿产资源产业纵深化、集群化,培育非资源型工业体系。借助目前资源产业低迷周期的倒逼压力,充分利用县域的矿产资源及相关产业基础,培育有核心竞争力的龙头企业,扩大生产规模,鼓励兼并重组,强化科技创新,加快设备更新,延长矿产资源产业链,推动矿产品深加工、能源转化、能源化工、开采机械装备制造工业等,提高产品附加值。加快发展非资源型工业,利用中西部地区土地、劳动力等要素价格低廉的成本优势,按照“丝绸之路经济带”战略部署,抓住产业结构调整机遇,发展“拾遗经济”、“补缺经济”,围绕国家投资导向和中长期宏观政策走势,搞好招商引资和东部地区产业梯次转移承接,引进科技含量高、市场前景广、产品质量好的项目,根据县域周边区域的产业情况发展配套工业,打造新兴产业体系,形成多元化的现代工业发展格局。

二是推动农业产业化、规模化,发展特色农业、现代农业。大力发展有县域特色的粮经作物、果木菜菌,按照企业化、品牌化发展要求,差异化布局,规模化经营,保证食品安全,做大做强涉农产业。发展多种出资方式和组织形式的农村专业合作组织,加大引导和扶持力度,促进农户、村集体、农技科研单位、农企之间对接,提高农业产业化经营水平和农民组织化程度。扩大信息技术在农业现代化中的应用,研发高科技农产品,加速生产信息化,提高农业生产率。运用“互联网+”模式,探索土特产品购销、农村剩余劳动力消化输出新渠道。发展农区畜牧业,培育养殖大户,积极扶持畜棚建设、规模养殖项目。

三是科学规划、合理布局,以城乡建设为载体推动第三产业发展。应大力实施新型城镇化战略,以工业园区建设为重点协调推进城镇化和工业化,以城乡一体化为目标统筹新农村建设,使第三产业成为县域经济发展新的增长点。

科学规划设计工业园区内的交通、水利、电力、通信、排水等基础设施,提升交通运输、现代物流、金融服务、信息服务等生产性服务业发展能力,吸引企业向园区聚集。优化第三产业布局,使工业、商贸等产业布局与办公居住、文体娱乐、教育医疗等民生服务产业相协调。加强工业园区、规模农业片区、城镇和新农村建设之间的规划衔接,增强城镇在吸纳就业、服务供给、社会保障等方面的综合承载能力,扩大辐射带动效应,实现资源共享,推动城乡公共服务均等化。以人为核心加大“美丽乡村”建设力度,建设一批居住集中、规模较大的乡镇新村社区,改善农村生产生活的基础设施条件,提高农村公共服务供给能力。保护性开发、挖掘县域内的自然和历史人文景观,培育具有县域特色的休闲生态农业,完善餐饮、住宿、娱乐等旅游配套设施,根据景区规模鼓励跨县域的联合开发,打造成熟的旅游服务业态。

四是简政放权、优化服务,切实发挥财政职能作用。发展县域经济,既需要地方政府科学规划,积极引导各次产业协同发展,扶持壮大民营经济;同时也要转变角色和职能,落实中央和省、市关于简政放权有关部署,营造良好市场环境,促进“大众创业、万众创新”。应进一步理顺部门职责,坚持依法行政,简化项目审批程序,提高审批效率,推广政务集中综合服务,提高县、乡政府社会管理和公共服务能力,整治群众“办事难”等问题。强化以“增收节支”为目标的财力保障措施,保持公共支出力度,新增财力主要向民生领域倾斜。充分发挥财政资金“四两拨千斤”的作用,抓好项目资金整合,运用PPP模式推进项目建设,用好内资、引进外资、撬动民资,多渠道、多层次筹措资金,解决制约县域经济转型发展的资本问题。□

(作者单位:财政部机关党委)

责任编辑 刘慧娴